



## LA ALARMA DE INCENDIOS COMO UNA ESTRATEGIA LEGISLATIVA: EL CASO DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS Y MINORÍAS DE LA CÁMARA DE ADJUDICACIÓN BRASILEÑA

Maria Cristina M. de F. Bacovis<sup>1</sup>  
Fabiano Santos<sup>2</sup>

**Resumen:** El artículo analiza el desempeño de la Comisión de Derechos Humanos y Minorías de la Cámara de Diputados de Brasil (CDHM) tomando como corte temporal el período comprendido entre 1995 (año de su creación) hasta 2016, es decir, entre las legislaturas 50 y 55, combinando elementos conceptuales del campo legal y político para aclarar sus estrategias para avanzar en la agenda de derechos humanos en el país. El estudio examina el desempeño del CDHM desde la perspectiva del modelo de alarma contra incendios, es decir, argumenta que este modelo representa la mejor manera de entender por qué el CDHM se ha convertido en una de las principales instituciones de la Legislatura brasileña. Aunque analíticamente basado, este trabajo tiene ambición y naturaleza descriptiva, teniendo como guía el comportamiento de CDHM en el período analizado. El artículo se desarrolla a través de dos secciones: primero, discutimos la estrategia legislativa de la alarma de incendios, rescatando la conceptualización de McCubbins y Schwartz (1984) y adaptándola al contexto político brasileño; Este aparato conceptual se aplica luego al análisis de casos reales de reacción legislativa a través del CDHM a episodios de violaciones de derechos humanos en el país.

**Palabras clave:** Comisiones de la Cámara de Representantes; Derechos humanos; Modelo de alarma contra incendios

### 1 Introducción

Las cuestiones de los derechos humanos, principalmente, en lo que refiere a los grupos calificados como vulnerables, lograron gran relevancia política y social en el Brasil contemporáneo; temas que antes eran tabús hoy forman parte del cotidiano. Temas como dignidad e igualdad, presentan diferentes modos de comprensión por la sociedad y eso, muchas veces, resulta en conflictos, cabiendo al Estado prevenirlos y solucionarlos. En ese contexto, escoger la CDHM como objeto de investigación nos parece contribuir tanto para las discusiones en el ámbito jurídico, como en el del estudio político stricto sensu, además de potencialmente agregar conocimiento para el estudio del sistema de comisiones y sus estrategias de actuación en el Legislativo brasileño<sup>3</sup>.

Los temas afectos a la CDMH, por tradición, están presentes en las agendas de los partidos considerados de izquierda, como el derecho de las mujeres, de los negros, de los indios, de los trabajadores más débiles, así como las condiciones deshumanas vivenciadas en los presidios, entre

---

<sup>1</sup>Profesora investigadora en la Universidade do Estado de Mato Grosso. E-mail: [mcmfb@hotmail.com](mailto:mcmfb@hotmail.com)

<sup>2</sup>Profesor investigador en el Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: [santos@iesp.uerj.br](mailto:santos@iesp.uerj.br)

<sup>3</sup> Para una revisión da literatura sobre Legislativo en Brasil ver Figueiredo y Santos (2016).

otros temas polémicos. Asimismo, no es raro que, creada en 1995 tuvo, hasta 2016, 22 (veintidós) presidentes, siempre con alternancia en su directiva entre partidos considerados como perteneciente a aquel campo político<sup>4</sup>. La excepción ocurre en 2013<sup>5</sup>, cuando un partido de extrema-derecha disputó y logró la presidencia de la Comisión con el Diputado Federal, por São Paulo, Pastor Marco Feliciano do PSC, cabiendo la vicepresidencia también a ese partido con la Diputada Federal, por Acre, AntôniaLúcia. Gran polémica se instaura en el mundo político, a medida que se preguntó sobre el porqué de un diputado/pastor, que, anteriormente había declarado que “sobre el continente africano reposa una maldición del paganismo, ocultismo, miserias, enfermedades provenientes de allá: ebola, SIDA, hambre...etc” y había escrito “la podredumbre de los sentimientos de los homo afectivos lleva al odio, al crimen al rechazo”(NERI, 2013), en aquel momento concurría a la presidencia de una Comisión cuyo objetivo y tradición siempre fueron los de cuidar por los derechos de minorías. Por esa intensa concurrencia, nos parece razonable levantar las siguientes preguntas: ¿por qué la CDHM despertaría el interés de los partidos que, hasta el momento, la consideraban irrelevante?, si el diagnóstico sobre la debilidad del sistema de las comisiones en Brasil es correcto, ¿por qué tanta concurrencia alrededor de esta comisión en específico<sup>6</sup>?, ¿en qué sentido tendría entonces la actuación de le CDHM relevancia política a punto de ser objeto de ambición de grupos agresivamente conservadores?

Llevando en consideración todas estas cuestiones, en el artículo que se sigue investigamos la actuación de la CDHM en momento cruciales del debate político en el país, específicamente sus acciones ante de las demandas de movimientos sociales por la concretización de los derechos humanos, amparados por elementos conceptuales de los campos jurídico y político. Utilizamos para fines de estudio el aparato conceptual de la literatura sobre *oversight* la noción crucial de la alarma de incendio, para comprender como la CDHM actuó constantemente para la visualización y vocalización de las amenazas y violaciones a los derechos humanos.

Es útil acordarse de que el término *firealarm*(alarma de incendio) fue conceptualmente traído para el campo de la ciencia política por McCubbins e Schwartz(1984); se trata de un sistema de reglas, procedimientos y prácticas en el ámbito del Poder Legislativo que (en el presente trabajo, en lo que se trata de los derechos humanos, como argumentaremos) permite a los ciudadanos y a los grupos de interés desvelar cuestiones referentes a las amenazas y violaciones de sus intereses (en el caso de este artículo, ese conjunto de derechos), así como postular la implementación de las políticas públicas que satisfagan las demandas en ese sentido. Argumentamos entonces que la correcta caracterización del comportamiento de la comisión viene de la ampliación contextualizada del concepto de alarma de incendio, lo que permite también el

---

<sup>4</sup> PT fue el partido que más veces ocupó la presidencia, 15 (quince) veces, seguido de PDT (cuatro), 4 veces y después PCdoB, 1 (una) vez.

<sup>5</sup> Breve pasaje de PTB también había ocurrido anteriormente, pero en contexto político de baja polarización con relación a la agenda básica de la Comisión.

<sup>6</sup> Ver los trabajos muy citados de Figueiredo y Limongi (1995); y, Pereira y Mueller (2000).

origen de su eficiencia y el motivo de haber sido objeto de intensa concurrencia en pasado reciente. A fin de mostrar la plausibilidad del argumento utilizamos la metodología de estudios de casos ejemplares.

Dividimos el artículo en dos secciones; inicialmente sobre la estrategia legislativa de la alarma de incendio trayendo la conceptualización de McCubbins e Schwartz (18984) y el estudio de autores brasileños sobre el tema; a continuación se puntúa algunos aspectos sobre las fuentes de los materiales de los derechos humanos identificadas como alarmas de incendio en esfera de la comisión.

## **2 La alarma de incendio como estrategia legislativa**

La expresión alarma de incendio, en el contexto de la ciencia política, acuñado por McCubbins e Schwartz (1984) cuando estudiaban la competencia del Congreso americano en fiscalizar/supervisar las acciones del Poder Ejecutivo y el propio Legislativo.

El estudio de McCubbinsyScwartz (1984) contesta a la afirmación de que el Congreso descuida la competencia de fiscalizar/supervisar el Ejecutivo. Esa denegación parte de la concepción de que hay más de una opción para hacer efectiva esa competencia. Los autores proponen entonces dos categorías: supervisión-patrulla de policía y supervisión alarma de incendio; la primera se refiere a mecanismos centralizados para examinar directamente las actividades del Ejecutivo, la segunda elige procedimientos descentralizados y prácticas que permiten a los ciudadanos y grupos de interés organizados examinar las decisiones administrativas. El punto clave del trabajo de McCubbinsy Shwartz (1984) es considerar la lógica de la alarma de incendio como una elección racional de los parlamentares en detrimento a la supervisión del tipo de patrulla de policía.

El modelo creado por esos autores se fundamenta en 3 (tres) presupuestos: tecnológico, motivacional e institucional, de los que derivan algunas consecuencias.

El presupuesto tecnológico se refiere a la posibilidad del Congreso escoger entre dos formas de supervisión disponibles o combinar las dos opciones intercambiando e interactuando entre ellas. Los autores ejemplifican dos momentos en que pueden ocurrir esa combinación de recursos: durante la producción legislativa y de la función de fiscalización. En el primer caso, el Congreso puede incluir mecanismos de patrulla de policía o de alarma de incendio como requisitos que fundamentarán el proceso legislativo. En la función fiscalizadora, el Congreso, al evaluar el desempeño de una agencia, puede realizar audiencias públicas para patrullar por violaciones de metas legislativas o esperar por alarmas para señalar posibles violaciones. (MCCUBBINS e SHWARTZ, 1984).

El presupuesto motivacional se refiere al hecho de que un congresista busca la maximización de los créditos que recibe por los beneficios distribuidos a sus apoyadores,

ciudadanos y/o grupos de interés, dentro de su círculo electoral o no, cuyo apoyo puede ayudarlo a conquistar la reelección. (MCCUBBINS e SHWARTZ, 1984).

El presupuesto institucional dice respecto a la actuación de las agencias del estado como agentes del Congreso, en especial de las comisiones y subcomisiones de las que dependen para autorizaciones y dotaciones. (MCCUBBINS e SHWARTZ, 1984).

Como consecuencia de esos presupuestos, McCubbinsy Shwartz(1984) afirman que la supervisión alarma de incendio sería más eficiente como estrategia para obtención de crédito, en primer lugar porque la supervisión patrulla de policía depende más tiempo para examinar las acciones del Ejecutivo, así como encontrar y sanar desvíos y/o violaciones en las metas legislativas, mientras que la supervisión alarma de incendio permite que los congresistas utilicen el tiempo en otras actividades.

Además de eso, con referencia a los gastos financieros ambas supervisiones pueden tener el mismo coste, sin embargo, en el caso de la alarma de incendio es dividido con los actores que suenan la alarma, por ejemplo los grupos de interés. Asimismo, el congresista, al optar por la lógica de la alarma de incendio, tiene gasto más bajo y obtiene créditos por su reacción a la alarma. (MCCUBBINS e SHWARTZ, 1984)

En Brasil, dos estudios se destacan al tratar la supervisión alarma de incendio: Octavio Amorim Neto y Paulo Tafner (2002) escribieron sobre gobiernos de coalición y mecanismos de alarma de incendio en el control legislativo de los decretos provisionales y Helga do Nascimento de Almeida (2016) investigó sobre representantes, representados y las redes sociales privadas. Amorim Neto yTafner destacan que:

...uno de los mecanismos del monitoreo más utilizados por mandantes en un régimen democrático, es el uso de las alarmas de incendio. En ese caso, no es necesario que el Congreso tenga grandes conocimientos técnicos para saber si un decreto provisional converge con su interés. Para eso el Congreso tiene que solamente escuchar las partes que serán afectadas por un decreto provisional para que sepa si ella es la mejor forma que el status quo (AMORIM NETO e TAFNER, 2002, p. 20).

Se ve que la lógica de la alarma de incendio se dispone a la ganancia informacional por los congresistas que muchas veces no tienen conocimiento técnico sobre los temas discutidos.

Amorim Neto yTafner(2002)ejemplifican el uso de la alarma de incendio cuando de la edición, en 1997, del dicho Paquete 51, conjunto de medidas fiscales como subida de impuestos y contención de gastos, lanzado por el presidente Fernando Henrique Cardos y su Ministro de Hacienda Pedro Malan, con el objeto de reducir el déficit fiscal del país. En la ocasión, varios sectores de la sociedad manifestaron su contrariedad a la propuesta del Ejecutivo.

[...] después de verificar que la oposición de la clase media era intensa, es decir, después de la activación de la alarma de incendio, es que el Congreso se armó de una estrategia consistente para lidiar con el paquete fiscal [...] después de algunos turnos de negociación, representantes del Ejecutivo y del Legislativo, finalmente cerraron un acuerdo estableciendo una subida de la alícuota de la declaración de renta más aceptable para la clase media (AMORIM NETO e TAFNER, 2002, p. 21).

Los autores referidos aclaran que durante el período estudiado (básicamente los años de gobiernos de PSDB liderados por Fernando Henrique Cardoso) un gran número de Decretos Provisionales que son reeditados como resultado de una elección racional de la mayoría parlamentaria en lo que concierne a la manera más eficaz de obtener informaciones sobre sus efectos. (AMORIM NETO e TAFNER, 2002). Es decir, como consecuencia de la alarma de incendio accionada por los destinatarios de los decretos provisionales.

El estudio de Helga do Nascimento Almeida (2016) dice respecto a las redes sociales, Facebook y Twitter, como recursos de supervisión de la alarma de incendio.

Los representantes [ciudadanos, grupos de interés, entre otros] pueden ocupar el papel de agentes, en los contextos digitales y sonar alarmas de incendio, ofreciendo así una ganancia informacional para mandantes (los representantes) y para el juego político de manera general (ALMEIDA, 2016, p. 1).

Para Almeida (2016), los representantes solamente vuelven su atención a los temas que son señalados por la alarma de incendio, o sea, los parlamentares vuelven su atención y trabajo a los temas que tengan repercusión junto a los electores.

El modelo de estudio de la autora se basa en la premisa de que tanto los parlamentares como los representados tendrían ganancias con la utilización de las redes sociales de internet como mecanismo de alarma de incendio.

Parlamentares utilizarían el mecanismo y alarma de incendio en sus redes sociales privadas con pretensiones informacionales, o sea, para disminuir el déficit informacional vivido por ellos dentro del Congreso. [Los representados] tomarían aquí el papel de agentes, la posibilidad de sonar la alarma de incendio y de, entonces, hacer que agendas que les interesan emerjan, trayendo nuevas informaciones (ALMEIDA, 2016, p. 5).

En esta perspectiva, se amplía la percepción sobre la lógica de la alarma de incendio. Si la concepción inicial era la de supervisión/fiscalización del Poder Ejecutivo, lo que bien ejemplificaron Amorin Neto y Tafner(2002) cuando del estudio sobre los decretos provisionales, ahora pasa a entender la alarma de incendio como instrumento de propagación de informaciones, lo que proporciona una ganancia informacional al parlamentar y adecuación de la agenda del legislativo a los intereses sociales.

Se entiende que la Comisión de los Derechos Humanos y Minorías de la Cámara de los Diputados (CDHM) ejerce una función importante en lo que dice respecto a la visibilidad y vocalización de amenazas y violaciones de los Derechos Humanos en Brasil y aquí procede, como

argumentamos en este artículo, bajo la perspectiva de la alarma de incendio. Sin embargo, ese entendimiento requiere que las concepciones sobre la lógica de la alarma de incendio sean entendidas en una perspectiva aglutinadora.

La CDHM, en su competencia fiscalizadora, utiliza la alarma de incendio para apurar si hay desvío de la finalidad en las políticas públicas implementadas y al tanto verifica cuando determinada política, tenida como necesaria, deja de ser creada y/o ejecutada. Además de eso, la Comisión se sirve de ese abordaje como mecanismo esencial a la adquisición de información sobre amenazas y violaciones de los derechos humanos en Brasil.

Considerando esa Concepción integradora, de fiscalización y de ganancia informacional, cumple aclarar sobre otro aspecto de la lógica de la alarma de incendio cuando se trata de la CDHM.

La analogía entre la alarma de incendio, considerado literalmente, y la expresión utilizada en la bibliografía básica de la ciencia política de estudios legislativos en Brasil, en el caso de la CDHM, hace falta cierta complementación. Los ejemplos traídos anteriormente muestran aspectos interesantes y correctos, pero dotados de cierta inmovilidad.

Traspone que, después de sonar la alarma, se encuentra una respuesta y que en ese momento ella cumplió su función, así como la alarma de incendio real cumple su tarea con la llegada de los bomberos. Por ejemplo, el Plan 51 fue reeditado tras la insatisfacción de la clase media ser vista, así como, se constató que parlamentares ajustan sus agendas tras manifestaciones en las redes sociales. Ocurre que la alarma de incendio, en el escenario de la CDHM, solo puede ser entendida de forma dinámica, como parte de un flujo que se auto alimenta.

La estructura de la CDHM contiene mecanismos aptos a proporcionar la vocalización de amenazas o violaciones de los derechos humanos (alarma de incendio), como sistema de recibimiento de denuncias, audiencias públicas, campañas y conferencias.

Al sonar la alarma de incendio, por la voz de la sociedad y por medio de los instrumentos ofrecidos por la CDHM, esta Comisión opera en varias direcciones y puede, por sí o por uno de sus miembros, tomar iniciativa de ley en sentido amplio y/o ella misma pasa a vocalizar las cuestiones relativas a los derechos humanos, es decir, pasa a sonar la alarma de incendio por sí misma accionando las autoridades competentes para la resolución del hecho, informando a otros parlamentares sobre situaciones, llevando casos para organismos internacionales, o mismo alertando la propia sociedad sobre determinadas ocurrencias.

Está claro que, mientras la CDHM es receptora de la alarma de incendio accionada por individuos, grupos de interés o sociedad en general, teniendo así ganancias informacional, ella también actúa sonando la alarma, vocalizando las ocurrencias de amenaza o violación de los derechos humanos, proporcionando, a los demás parlamentares, informaciones pertinentes a los derechos humanos, desvelando esos temas para la sociedad en general y también accionando autoridades para la solución de conflictos de ese escenario.

En esa perspectiva, se entiende que, aunque algunas veces las atribuciones de la CDHM puedan parecer menospreciadas, en verdad la Comisión ejerce un papel importante al proporcionar mecanismos de la alarma de incendio para la manifestación de aquellos que tuvieron sus derechos amenazados o violado, así como a ella misma sonar la alarma para destinatarios competentes a la respuesta adecuada.

A continuación, trataremos sobre las fuentes de los derechos humanos. Esas fuentes nada más son que la alarma de incendio accionada en el interior de la sociedad, reflejando las cuestiones referentes a las amenazas y violaciones de esos derechos, en el ejercicio de su racionalidad política, los miembros de la CDHM enfrentaron. Siguiendo, en la misma sección, pasaremos a los relatos de los casos típicos de la política de alarma de incendio en el ámbito de la comisión.

### **3. Sonando la alarma de incendio: fuentes materiales de los derechos humanos en el ámbito de la Comisión de los Derechos Humanos y Minorías de la Cámara de los Diputados**

Se entiende que la CDHM conecta los anhelos sociales a las autoridades competentes para la realización de políticas públicas, producción legislativa adecuada y decisiones de lides referentes a los temas de los derechos humanos y minorías. Asimismo, es el órgano de la estructura legislativa brasileña que esencialmente alerta sobre los problemas relativos a los derechos humanos, adoptando estrategias que priorizan el debate y la participación pública.

Cabe al legislador interpretar y atender a las demandas sociales comprendiéndolas como fuentes primarias que dan contenido a las normas por ellos creadas. Las cuestiones vivenciadas por la sociedad, en especial en lo que dice respecto a las amenazas y violaciones de los derechos humanos, suenan como alarmas de incendio, proporcionando una ganancia informacional al parlamentar. El legislador, por medio del proceso legislativo, integra materia y forma, dándole a la sociedad reglas formales de conductas fundamentales en sus anhelos.

François Geny clasificó las fuentes jurídicas en dos especies: sustanciales y formales. Las fuentes sustanciales, también denominadas de fuentes materiales, correspondiendo, entre otros, a los elementos sociales, históricos, ideales, culturales de un pueblo. Las fuentes formales corresponden a la elaboración técnico-solemne de lo que es ofrecido por las primeras.(FERRAZ JÚNIOR, 2007).

Esa doble división de las fuentes del Derecho es utilizada hasta hoy y refleja el carácter integrado entre lo que viene de la sociedad y la formalidad que transforma las demandas sociales en reglas jurídicas. Este artículo alude a las fuentes materiales en la esfera de acción de la CDHM, identificándolas como alarmas de incendio determinantes de su acción.

Fuente material o subjetiva tiene sentido inmediato, se refiere a los acontecimientos y fenómenos sociales que de alguna forma u otra requieren un tratamiento formal por parte del legislador, se refiere al contenido de la norma. Hay que destacar que los derechos humanos

“reflejan un constructo axiológico, a partir de un espacio simbólico de lucha y acción social” (PIOVESAN, 2011, p. 220).

Se entiende que la matriz de los derechos humanos son las relaciones sociales reflejadas históricamente, la efervescencia de la sociedad en la relación tiempo y espacio, por ejemplo, los movimientos por el fin de nuevos formatos de trabajo esclavo, por el reconocimiento de derechos del niño y del adolescente, por el fin de la violación contra las mujeres, contra el racismo, por los derechos de los discapacitados, entre otras alarmas de incendio, que reflejen directamente en la producción legislativa en Brasil.

El estudio empírico que relataremos a continuación se refiere a casos típicos de la política de la alarma de incendio en el contexto de la CDHM. Dividimos la investigación que se revela en dos directrices: las denuncias de amenazas y/o violaciones de los derechos humanos y la participación pública; esta, por mostrar el debate referente a temas que necesitan más informaciones para su comprensión, aquellas, por demostrar la situación brasileña en lo que se refiere a los derechos humanos, ambas, instrumentos de vocalización de las amenazas a esos derechos.

### 3.1 Denuncias

La literatura de informe de actividades de la CDM referentes a las sesiones legislativas de 1995 a 2016, muestra el número de denuncias protocoladas ante la Comisión, sin embargo, algunos de sus informes, notablemente, después de la sesión legislativa de 2008, dejaron de relacionar las denuncias y registrar su cantidad, utilizando expresiones como “innumerables denuncias” o “centenas de denuncias” para referirse a las mismas.

En el período de 1995 a 2008 fueron protocoladas 4888 (cuatro mil ochocientos ochenta y ocho) denuncias, y la categoría listada en los informes de la CDHM que más tuvo denuncias fue la de “presos y prisiones” con el 17,24%, seguida por las categorías “arbitrariedad policiaca” con el 7,4%, asesinatos con el 6,5% y amenazas con el 5,6% de la totalidad de denuncia. Algunos casos de denuncia se hicieron emblemáticos por su gravedad, como asesinatos, tortura, matanza, falta de condiciones carcelarias básicas, acción de grupos de exterminio, conflictos agrarios y violencia policiaca. A continuación, serán relatados algunos de esos casos que ejemplifican el carácter de la alarma de incendio en las conductas de la CDHM.

La masacre de Corumbiara es un ejemplo de la acción de la CDHM, en la perspectiva de la alarma de incendio. El 9 de agosto de 1995, la Comisión recibió la denuncia de la ocurrencia de conflictos entre policías y ocupantes en la Hacienda Santa Elina, en Corumbiara, en Rondônia. Tras la deliberación, se solicitó urgencia en la formación de una Comisión Especial de la Cámara para verificar la situación de manera cercana. La Comisión Especial verificó que 180 (ciento ochenta) policías, al ejecutar el mandado de reintegración de pose, utilizaron armas, bombas de iluminación y gas lacrimógeno, lo que resultó en la muerte de 10 (diez) personas, 8 (ocho)

desaparecidos y decenas de heridos. La CDHM buscó junto al Consejo de Derechos de la Persona Humana (CDDPH) apurar la responsabilidad y luchar contra la impunidad de los responsables. (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, 1996).

A partir de la masacre de Corumbiara, la CDHM volvió su atención a otros conflictos agrarios como la masacre del Eldorado de Carajás, del que acompañó los hechos relativos a la averiguación, además de eso, en ese y en otros conflictos agrarios la Comisión buscó promover medidas que evitaran las violaciones de los derechos humanos y la impunidad. Y su actuación en ese área se dio en conjunto con el Foro Nacional contra la Violencia en el Campo. (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, 1997).

La CDHM, en 2001, recibió la denuncia de que una serie de asesinatos de niños entre 9 (nueve) y 15 (quince) años, que acontecía, desde 1991, en Paço do Lumiar, municipio cercano a la capital de Maranhão. Antes de que fueran asesinados esos niños tuvieron sus órganos genitales, ojos, lengua y dedos extirpados; también había en los cuerpos indicios de violación sexual. Solamente 2 (dos) casos habían sido solucionados hasta aquel momento. La Comisión requirió al gobierno de Maranhão la averiguación del porqué de la impunidad en esos crímenes. (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, 2002).

La Comisión, en 2002, acompañó el caso de tortura en Patrocínio, en Minas Gerais, en el que las familias de las víctimas denunciaron la brutalidad e ilegalidad de las acciones de detectives y jefe de policía de la ciudad. Se constató que, tras el alejamiento, los acusados fueron reconducidos al servicio por autorización del Jefe de Policía y Corregidor de la Policía. La CDHM ofició al Secretario Estadual de Seguridad Pública, a la Secretaría Adjunta de Derechos Humanos, al Programa Federal de Protección al testigo, a la Procuraduría General de Justicia y a la Defensoría de la Policía de Minas Gerais, solicitando informaciones y providencias.

Uno de los casos que ejemplifica la acción de la CDHM, en 2008, se refiere a la denuncia de un caso de tortura de una niña de 12 (doce) años, en el que la acusada es una empresaria y dueña de la casa donde vivía la niña. Tras diligencia de un grupo de miembros de la CDHM, que constató malos tratos y detención ilegal de la niña, la niña fue conducida y atendida por médico y psicólogo. Fue abierta una averiguación en la Comisaría de Protección al Niño y al Adolescente (Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA)). (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS, 2009).

En 2011, recibieron destaque por la CDHM, las denuncias de amenazas contra activistas de los derechos humanos y empresas periodísticas en Goiás. Fueron registradas situaciones de amenazas graves, presiones y constreñimientos. Los autores de esos crímenes son policías que también están acusados de formar parte de un grupo responsable por desaparecimientos de jóvenes. La CDHM solicitó al gobernador de Goiás la adopción de medidas estructurales contra la impunidad en los crímenes de exterminio, además de la acción de educación y cultura en derechos humanos en la formación de los agentes públicos de seguridad pública. (COMISSÃO

DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS, 2012).

En la perspectiva de la vocalización sobre violaciones de los derechos humanos, un punto importante que debe ser acordado es la inclusión de un recurso de comunicación de amenazas o violaciones de los derechos humanos en la página web de la CDHM en internet a partir de julio de 2011. Según el informe de la CDHM, referente a la sesión legislativa de 2012 entre el 13 de julio de 2011 y el 31 de diciembre de 2012, la Comisión recibió en total 838 comunicados sobre violaciones de los derechos de los niños y adolescentes, homofobia, racismo e intolerancia religiosa. (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS, 2013).

Una vez más, ejerciendo su función de accionar la alarma de incendio, en 2014, la CDHM solicitó providencias a los órganos gubernamentales sobre los conflictos agrarios involucrando las poblaciones indígenas, como el caso de los que recibieron amenazas por apoyar demarcaciones en Santa Catarina. En otro caso, la CDHM medió para que el cacique Babau, de Olivença, en Bahia, encarcelado en Brasilia, no fuera transferido a Bahia donde podría sufrir violencia en la cárcel. (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS, 2015).

En esos y en otros casos, la CDHM, tras las denuncias recibidas tomó diferentes medidas, como, acompañamiento de las investigaciones, encaminamiento de requerimientos a los órganos encargados de investigación, visitas a las comunidades amenazadas, realización de audiencias públicas, acompañamiento de negociaciones pertinentes a cada caso. Se puede afirmar que la CDHM actuó, en los casos relatados, como receptora de muchas alarmas de incendio, como también accionó muchas de ellas.

### 3.2 Participación pública

Se puede afirmar que otro instrumento utilizado como accionador de alarmas de incendio en el ámbito de la CDHM es la participación pública, idea de que para la resolución de las demandas se debe dar énfasis a la cooperación entre el Estado y la sociedad por medio de la cooperación de diferentes segmentos sociales en la formulación, ejecución y fiscalización de políticas públicas.

Según gran parte de la literatura en análisis política<sup>7</sup>, la participación posee un carácter educativo-pedagógico, representando la posibilidad de constitución de un espacio privilegiado en el que se puede expresar deseos y necesidades, construir argumentos, formular propuestas, oír otros puntos de vista, reaccionar, debatir y llegar a consensos. Un espacio en que la construcción dialogada del interés público pasa a ser el objetivo de todos. Bajo esa perspectiva, se afirma que los mecanismos participativos deseables para las demandas contemporáneas, en especial los derechos humanos, además de legitimar ciudadanos, organizados o no, como sujetos

---

<sup>7</sup> Para un buen análisis respecto de las buenas consecuencias advenidas de procesos participativos y deliberativos sobre el proceso legislativo, ver Pogrebinschiy Santos (2011) y Rocha (2016). En la literatura jurídica, un buen ejemplo se encuentra en Moroni (2009, p. 122).

participantes, debe: propiciar espacio para discusiones sobre temas afectos a la población en general, a los vulnerables y a las minorías; proporcionar informaciones sobre temas que serán discutidos y decididos; como también, influir en las elecciones de los que tienen poder decisorio, o sea, el *locus* participativo estimula el sonar de las alarmas de incendio.

La CDHM tradicionalmente promueve la participación pública en eventos que proporcionan el debate sobre los derechos humanos, permitiendo la visualización y la vocalización de amenazas y violaciones de esos derechos. Esos eventos pueden ser analizados bajo dos perspectivas: eventos autorizados por fuerza del artículo 24, XIII, de RICD, que prevé que es de responsabilidad de las comisiones, en razón de su materia, “estudiar cualquier tema comprendido en el respectivo campo temático o área de actividad, pudiendo promover en su ámbito, conferencias, exposiciones, ponencias o seminarios,” se entiende ese listado como ejemplo y aquí esos eventos serán llamados de eventos generales; y, de otro lado, eventos fundamentados en artículo 58, §2º., II de la Constitución Federal y del artículo 24, III, de RICD, ambos prevén que las comisiones tiene competencias para realizar audiencias públicas con la participación de la sociedad civil.

En el primer caso, la CDHM realizó seminarios, ponencias, campañas, caravanas, foros, ponencias, lanzamiento de libros, conferencias (aquí en el sentido de reunión sobre determinado tema), jornadas, simulacros de juicio, encuentros y lanzamientos de libros y otras medias.<sup>8</sup>En el segundo caso, realizó audiencias públicas en todas las sesiones legislativas. A continuación, con el intento de ejemplificar el entendimiento de la participación pública como instrumento de la alarma de incendio, serán relatados algunos de esos eventos.

La CDHM, en el período investigado, realizó 28 (veintiocho) campañas entre las que se destacan: Comité Galdino: lucha por la causa indígena; Campaña Informativa sobre los Derechos Humanos; Navidad en la paz, sin muerte, sin hambre; Manifiesto 2000 – cultura de la paz y no violencia; Campaña nacional contra la tortura; y, activismo contra la violencia contra la mujer. Se observa que las campañas siempre objetivaron llevar al público temas marcadamente con muchas amenazas y violencias a los derechos humanos.

Desde su creación hasta 2016, la Comisión realizó 16(dieciséis) conferencias, se destaca la I Conferencia Nacional de los Derechos Humanos, em 1996, con la participación de 150 (ciento cincuenta) entidades, tuvo como objetivo analizar el anteproyecto del Programa Nacional de los Derechos Humanos (PNDH). La Conferencia resultó en propuestas para el anteproyecto analizado, como también con el comprometimiento de que la CDHM articulara y fiscalizara su implementación. (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, 1997). Esa Conferencia puede ser

---

<sup>8</sup>Se destaca el “Seminario Faces de la Violencia Contra la Mujer: una Realidad que Afecta a todos nosotros” tuvo como objetivo discutir la situación de la mujer en Brasil. En el que la diputada Luiza Erundina afirmó que “mientras no haya un diagnóstico completo [sobre la violencia contra las mujeres], las políticas públicas continuarán puntuales... Eso impide una posición de enfrentamiento contra los agresores.” También el diputado Jean Willys destacó que “la violencia obstétrica fue reconocida como una de las formas modernas de agresión contra la mujer.”

considerada un marco importante en la trayectoria de los derechos humanos en Brasil, pues fue el primer debate amplio promovido sobre el tema por una institución pública. Otras conferencias sobre temas variados tuvieron lugar en la CDHM, la violencia, el sistema carcelario, los derechos de las mujeres fueron algunos de los temas tratados en las conferencias.

Entre las sesiones legislativas de 1995 a 2016, la CDHM realizó 111 (ciento once) seminarios de manera que creó un círculo de debates con amplio espectro temático. Seguridad pública, enfermedad del trabajo, derechos de los discapacitados, alimentación, políticas afirmativas, educación para los derechos humanos, violencia contra las mujeres, violencia intrafamiliar, derechos de los homosexuales, niños y adolescentes, dependencia química y tratamiento adecuado, racismo, mayores y salud mental fueron algunos de los temas debatidos en ese formato de participación pública.

En lo que se refiere a las audiencias públicas se destaca que las mismas están previstas en la legislación brasileña como un mecanismo de participación de carácter discutible no vinculante, pero que se consolida como importante instrumento en el área de los derechos humanos a partir de la necesidad de actuación conjunta del Estado y de la sociedad para la creación de una cultura en derechos humanos.

La audiencia pública es un instrumento que lleva una decisión política o legal con legitimidad y transparencia. Se trata de una instancia en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa, a través de la que la autoridad competente abre espacio para que todas las personas que puedan sufrir las reverberaciones de esa decisión tengan oportunidad de manifestarse antes del desenlace del proceso. Es a través de ella que el responsable por la decisión tiene acceso, simultáneamente y en condiciones de igualdad, a las más variadas informaciones sobre el tema debatido, en contacto directo con los interesados. Dichas opiniones no vinculan la decisión, ya que tiene carácter consultivo, y la autoridad, aunque no está obligada a seguirlas, debe analizarlas según sus criterios, aceptándolas o rechazándolas. (SOARES, 2002, p. 260).

En el campo jurídico, Moreira Neto (1991), destaca que la realización de audiencias públicas, aunque ellas no tengan poder vinculante, genera una serie de efectos políticos-jurídicos, que sean:

- Evidencia la intención [...] de producir la mejor decisión;
- Carga el consenso en refuerzo de la decisión que venga a ser tomada;
- Manifiesta el cuidado con la transparencia [...];
- Renueva permanentemente el diálogo entre agentes electos y sus electores;
- Presencia de un fuerte contenido pedagógico, como técnica social de acceso al poder y al ejercicio del poder. (MOREIRA NETO, 1991, p. 211).

Con relación al Poder Legislativo brasileño, el Reglamento Interno de la Cámara de los Diputados prevé, en su Título VIII que trata “de la participación de la sociedad civil”, en el Capítulo III, la realización de audiencias públicas, su sistemática y sus objetivos.

En el uso de esa prerrogativa, la CDHM realizó, en el período investigado, más de 400

(cuatrocientas) audiencias públicas, según lo registrado en sus informes de actividad y mostrados en la Tabla 1.

**Tabla 1** – Número de audiencias públicas por sesión legislativa y legislatura  
**Legislaturas – Sesiones Legislativas – Total por legislatura**

Legislaturas	Sessões legislativas				Total por legislatura
	1ª	2ª	3ª	4ª	
50ª	14	17	16	18	65
51ª	33	9	25	6	73
52ª	23	14	19	9	65
53ª	24	17	32	10	83
54ª	21	16	23	25	85
55ª	32	-	-	-	32
<b>TOTAL</b>					<b>403</b>

**Fuente:** elaboración propia con base en los informes anuales de la Comisión de los Derechos Humanos de la Cámara de los Diputados.

Con el objetivo de mostrar la dinámica de las audiencias públicas en el interior de la CDHM, a continuación, se tratará de las audiencias que tuvieron como objeto las cuestiones referentes a los indígenas. Ese recorte metodológico se justifica no solo por el gran número de audiencias realizadas en el interior de la Comisión, lo que imposibilita discurrir sobre todas ellas, como también por tratarse de un grupo minoritario y vulnerable.

En una muestra sobre la sistemática de las audiencias y el posicionamiento de la CDHM ante los derechos humanos indígenas, dos temas serán abordados rápidamente aquí: la salud y la demarcación de tierras. Así, serán relatadas 2 (dos) audiencias públicas: una que trató de la salud indígena y otra sobre la demarcación de tierras indígenas.

La salud indígena en Amapá fue objeto de la audiencia pública realizada el 5 de agosto de 2014, con patrocinio de la CDHM y de la Comisión de los Derechos Humanos del Senado Federal y tuvo como objeto el esclarecimiento sobre denuncias recibidas sobre el atendimento inadecuado a la salud indígena, en Amapá. Fueron relatadas la ausencia de funcionarios públicos cualificados, de profesionales de salud, de medicinas y de lechos para internación. (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS, 2015).

Sobre la demarcación de tierras indígenas se destaca la audiencia pública realizada en mayo de 2014, conjuntamente por la CDHM y la Comisión de los Derechos Humanos del Senado Federal, con el apoyo del Frente Parlamentario en Defensa de los Pueblos Indígenas, que debatió la situación de las demarcaciones de las tierras indígenas y los conflictos agrarios. (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS, 2015). En la ocasión, fueron oídas declaraciones de indígenas y agricultores. Tras ponderaciones sobre el tema, los diputados se comprometieron a mediar las negociaciones en los casos más graves.

La CDHM realizó, entre 1995 y 2015, 23 (veintitrés) audiencias públicas referentes a los indígenas, o sea, el 5,7% de las audiencias públicas realizadas por la CDHM en ese período

abordaba sobre esas cuestiones. En una primera mirada, parece poco ante tantos temas para que sean discutidos en esa temática, sin embargo, hay que recordar que los temas que serán discutidos en esa Comisión son innumerables y dice respecto, también, a tantos otros grupos vulnerables.

#### **4 Consideraciones finales**

La actualidad trae situaciones en las que los derechos humanos están constantemente amenazados y /violados. Dichas cuestiones deberían ser enfrentadas por los tres Poderes, como ejemplo las situaciones carcelaria e indígena, sin embargo, se observa que hay, en líneas generales, una paralización institucional al tratar esos temas.

Al saber de eso e identificando las comisiones parlamentares como elementos estructuradores de la actividad legislativa brasileña, la investigación pretendió identificar cuál es el papel de la Comisión de los Derechos Humanos y Minorías de la Cámara de los Diputados (CDHM), en el escenario de las luchas sociales por la dignidad.

La estrategia adoptada en el artículo pasó por dos caminos complementares, inicialmente por medio de investigación bibliográfica, en especial sobre la estrategia legislativa de la alarma de incendio con destaque para el concepto de McCubbinsy Schwartz (1984) y su contextualización para el Legislativo brasileño; a continuación , por medio de investigación documental, fueron analizados informes y actas de la CDHM bajo la perspectiva metodológica del estudio de casos a fin de identificar las estrategias legislativas aplicadas por la CDHM.

La idea aquí desarrollada fue la de que la CDHM, dentro de la estructura parlamentaria, es un órgano bastante coherente y que desde su creación actúa bajo la perspectiva de luchar por la concretización de los derechos humanos en Brasil, desempeñando un papel importante referente a la visibilidad y vocalización de amenazas y violaciones de los derechos humanos en Brasil, y esa es una de sus principales funciones que procede bajo la perspectiva de la alarma de incendio.

Se presentó sobre la lógica de la alarma de incendio en la moderna análisis política, destacando que esta es una opción racional del parlamentar en la que están disponibles mecanismos para que los involucrados en situaciones de amenaza o violaciones de los derechos humanos se manifiesten dando conocimiento de esas cuestiones a los grupos interesados, posibilitando también ganancia informacional al conjunto de la Casa Legislativa; a continuación, se identificaron las fuentes materiales y formales de los derechos humanos y su relación con la Comisión. Como fuentes materiales, se destacan las denuncias recibidas y la participación pública, principalmente en las audiencias públicas.

La CDHM demostró comprender los derechos humanos como la lucha por la realización plena de la condición humana y por el fin de las injusticias sociales, arbitrariedades y discriminación todavía muy presentes en los días actuales. Asimismo, como se observó a lo largo de este trabajo, la Comisión ejerció un papel importantísimo en lo que se refiere a hacer visible y

conocidas las amenazas y violaciones de los derechos humanos en todo el país, y es esencial en la interpretación de las alarmas de incendio para que las informaciones sean difundidas tanto en el ámbito de la Cámara de los Diputados, como para la sociedad en general. No fue por el motivo, entonces, que fuerzas políticas contrarias al avance de esta agenda se hayan movilizad y organizado para alcanzar su presidencia. Entendemos que esa es una contribución importante tanto para la ciencia política dedicada al estudio de las instituciones, en general, y del Legislativo, en particular, como para la ciencia del derecho, particularmente en lo que se refiere a los estudios sobre los medios por los que el Estado busca la realización práctica de los derechos humanos y de minorías.

## 5 Referencias

ALMEIDA, H. D. N. D. Representantes, representados e as redes sociais privadas. Propondo um modelo analítico para pensar a emergência de agendas no interior das páginas de parlamentares brasileiros no Facebook e Twiter. 40ª ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS). Caxambu, 11-15 de outubro, 2016.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, 45, 2002. 5-38.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 1996. 42p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 1997. 55p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 1998. 119 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 1999. 73 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2000. 148 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2001. 208 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2002. 348 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2003. 93 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2004. 214 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2006. 123 p.

- BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2007. 177 p.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2008. 107 p.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2009. 107 p.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2010. 133 p.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2011. 34 p.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2012. 67 p.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2013. 105 p.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2014. 36 p.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2015. 153 p.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2016. 184 p.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2017. 127 p.
- FERRAZ JÚNIOR, T. S. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 10, nº 29, pp. 175-200, 1995.
- FIGUEIREDO, A. e SANTOS, F. Estudos Legislativos no Brasil. In Leonardo Avritzer, Carlos Milani e Maria do Socorro Braga (Org.). **A Ciência Política no Brasil: 1960-2015**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.
- MCCUBBINS, M. D.; SHWARTZ, T. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. **American Journal of Political Science**, 28, fevereiro 1984. 165-179. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2110792>>. Acesso em: 31 agosto 2017.
- MIALLE, M. **Introdução crítica ao direito**. 2. ed. Lisboa: Estampa, 1989.
- MOREIRA NETO, D. D. F. **Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- MOREIRA NETO, D. D. F. **Legitimidade e discricionariedade, novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, L. **Experiências nacionais em participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

NÉRI, Felipe. Marco Feliciano é eleito presidente da Comissão de Direitos Humanos. **Portal G1 de Notícias**, 07/03/2013. Disponível em:

<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/03/marco-feliciano-e-eleito-presidente-da-comissao-de-direitos-humanos.html>. Acesso em 08/10/2019.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder executivo. O sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, junho 2000. Disponível em:

<[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=193:rbc-43&catid=69:rbc&Itemid=399](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=193:rbc-43&catid=69:rbc&Itemid=399)>. Acesso em: 07 dezembro 2015.

PIOVESAN, F. Direito ao desenvolvimento. In: PRONER, C.; CORREAS, O. **Teoria crítica dos direitos humanos**: in memorian Joaquin Herrera Flores. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 278.

POGREBINSCHI, T. e SANTOS, F. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **Dados**. Vol. 54, n. 3: 259-304, 2011.

ROCHA, M. M. Informação e deliberação no processo legislativo estadual: o caso da ALMG. In: Santos, Manoel Leonardo; Anastasia, Fátima. (Org.). **Política e desenvolvimento institucional no Legislativo de Minas Gerais**. 1ed. Belo Horizonte: Editora PUC/MG, 2016, v. p. 241-280.

SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2003.

SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 229, p. 259-283, jul/set 2002.

Artigo recebido em: 2019-04-16

Artigo reapresentado em: 2019-06-19

Artigo aceito para publicação em: 2019-06-24